财政制度

耗羡归公政策究竟是如何出台的

董建中

[摘要] 雍正帝即位后，颁布了严禁督抚收受节礼、禁止部费、禁止捐扣俸工等上谕，这实际上否定了存在于康熙中后期的以火耗为主的陋规分配体制。另一方面，严峻的亏空又亟待解决。雍正君臣通过奏折来往，经过一年多的探讨，既弥补无着亏空，又提供地方公费与官员养廉的耗羡归公政策最终出台。

[关键词] 雍正　陋规　耗羡归公　政策制定

[中图分类号] K249.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002-8587 (2002) 02-0036-10

The Formation of the Policy of Return of Meltage Fees to the Public Coffers in Yongzheng Reign

After ascending the throne, Emperor Yongzheng issued edicts banning Governors and Governor Generals accepting gifts from their subordinates, department expenses and discounting salaries. This eliminated the customary fees distribution system and the objectionable practices that had existed since the middle of the Kangxi reign. On the other hand, these changes created severe deficits that had to be met. For more than one year, the Yongzheng emperor and local officials investigated and discussed the problem through palace memorials eventually leading to the policy of "return of meltage fees to the public coffers." This policy not only made up the deficits, but also provided funds for local public expenditure and additional salary to officials to "maintain honest."

笔者曾著文对清代耗羡归公的起始和耗羡归公制度化的进程作过探讨[①]，这里想对作为政策的耗羡归公的形成和出台作一考察，以期对雍正时的耗羡归公改革有一更深入的认识。

一、雍正帝继位后对旧有陋规分配体制的破坏

顺治元年七月，天津总督骆养性疏请豁免明季的加派钱粮，只征正额并火耗。对于公开征收火耗，当时的摄政王多尔衮坚决反对。[②]此后清廷一直对火耗采取严禁的政策。但从康熙中期开始，最高统治者在反对重耗的同时，对征收一定数额的耗羡予以默认："州县官只取一分耗羡，此外不取，便称好官。"[③]应该承认，征收耗羡有着合理性与必然性，因为地方财政严重不足和官员的薪俸捐扣情况严重。在这种背景之下，地方官征收耗羡，然后再以节礼等形式向上级官员进奉。而地方官以饭食银、部费的形式向中央官员进奉，以满足实际需求。可以说，这种以耗羡——节礼为主要形式的陋规分配体制是与国家条文规定的、表面的财政分配体制并存。但问题在于，每一位官员、每一级官员不可能只取得能满足自己生活与办公的需求的耗羡、节礼。因此这种体制自身必然带来一系列的问题。重耗私派累民、亏空库帑、官员馈赠败坏吏治等层出不穷，学界对清初耗羡的严重性及危害已多有探讨。

[收稿日期] 2001-6-10
[作者简介] 董建中 (1971—)，男，中国人民大学清史研究所讲师；北京 100872

雍正元年正月初一日，雍正帝颁布了训饬各级文武官员的十一道上谕。其中有关耗羡的言论，谕布政使：“赋役会计，皆尔专司，调剂均平，乃为称职。今钱粮火耗日渐加增，重者每两加至四、五钱，民脂民膏，　剥何堪?”谕知州、知县，其中云：“今州县火耗任意加增，视为成例，民何以堪乎！嗣后断宜禁止。”[4]

从中不难看出，在耗羡问题上也只是特别反对重耗累民，这不比乃父高明多少。但雍正帝即位后采取了一系列的措施，却在不自觉中破坏了现存的陋规体制。

（一）节礼之禁

康熙帝不仅对于耗羡的征收加以默认，而且对于节礼、规礼也是采取姑息甚至是许可的态度。康熙五十六年，康熙帝曾对官员坦露心扉：“外边汉官有一定规礼，朕管不得。”[5]而雍正帝即位后对节礼与馈送及州县供应持严禁态度。需要说明的是，我们并未见到雍正帝公开严禁节礼的上谕，这一点是通过臣工的奏折看出的。

雍正元年三月，年希尧到广东巡抚任上一个月，就具折上报陋规收入，有关节礼云：“查明巡抚衙门规例，司道府州县每节送巡抚节礼一万二千余两，一年四节约计银五万两，奴才钦遵圣训，概行拒绝。”[6]从“奴才钦遵圣训”来看，雍正帝对此是有所训示的。

广西布政使刘廷琛于雍正元年六月十七日到任，上奏“节礼除土府州县从无馈送外，所有九府每节各四十两，及六十三州县大小不同或二十四两或十二两不等，约计每节得银一千三百余两”。“奴才既遵奉圣训，一概革除，分毫不敢收受。”[7]

从其他新任官员的奏报也证实此点：元年二月广西巡抚孔毓珣报“广西州县官最为穷苦，臣一到任，将臣衙门节礼尽行不收，以期鼓励边员”[8]；“节礼，雍正元年一概禁绝”[9]；“至馈送供应等费，臣到任即将臣衙门一切交际，尽行革除”[10]。

当时，雍正君臣认识到了督抚等收受节礼是造成亏空的一大原因。“国家之重务在钱粮，州县之通病在亏空。亏空之事州县为之，亏空之根起自督抚。”“惟督抚有欲则不然，彼之有欲，司道早窥之，而传于郡守，郡守转传于州县，不肖州县官欲恣取饱囊，辄先迎合意旨，出私积以进之，私积既涸，旋挪正项或拜门生，或为干男，常例馈送之外，复有加增，始为之尚不自觉也，久而空矣，又久而益空矣。犹且百计竭蹶以工其献媚，藩臬道府从而效之，接踵相需索其后。以一州之赢余，快各上司之追求，库帑安得不空？督抚尚安得辞其责哉?”[11]

从雍正朝官员奏折看，官员对节礼的禁收几无例外。这无异于截断了官员一个重要的收入来源。

（二）扣捐薪俸之禁

除了在节礼上反其父之道而行外，在扣捐薪俸一事上，雍正帝自上台也极力反对。康熙中晚期，因地方公费、军需、灾赈等而捐扣官吏俸工极为严重。例如，因军需，云南的俸银已预扣至雍正十三年[12]。而湖广官吏俸工报捐已十多年，无分厘给发[13]。

广西巡抚孔毓珣于雍正元年二月上奏，因广西省贡院向颇狭陋而率属捐俸改修并添造号房一千五百间，自称“不敢支销库项，不敢丝毫派扰小民。”雍正帝见其已实施，批道：“此一次罢了，捐之一字朕甚不悦，如果当用者即当用正项，如不用者何必奏闻？此等有害民生之举，向后不可。”[14]六月，孔毓珣又奏他率司道各官捐银五万两，已解至西安藩库帮助军需。他得到内阁知会，凡地方官捐助银两应预先奏闻，因此具折请罪。雍正帝批云：“不是怪你，历来之捐助，天下之共知。朕初即位，此风如何长得，你若先行奏请，朕断不肯准行也。”[15]

对于捐助俸工的消极影响，官员有切肤之感，朝野上下呼吁变革。元年八月通政司右通政钱以瑄奏请“敕谕督抚嗣后各省遇有公事，大者奏请定夺，小者酌量分捐，或将钱粮耗羡内凑用，不得私派百姓，其俸工捐解永行禁止。至佐杂等官俸银及衙役工食，严饬各州县照例给发，不得扣剋侵渔。”[16]

九月初五日江西道监察御史蔡仕舢奏，官有俸薪、役有工食，此乃养廉之具，但“近者各省抚藩俱行提解藩库以充公用，大省银至十余万，小省亦不下数万两……虽名为公用，而

实则偶遇公用不免摊派，其作何开销有无余剩，莫从而测识也。”[17]

雍正帝顺应改革要求，恰此时江西巡抚裴徫度疏请捐俸工银两赈恤被水居民。藉此机会，九月十一日雍正帝谕户部：“夫官吏俸工特为赡养伊等家口而设，原不可少。纵将通省官员俸银捐助，为数亦属无几，有何裨益？至若胥役工食亦尽行捐出，何以令其应差行走？如果民遇灾祲，该督抚即应奏闻动支正项钱粮。若偶遇水旱微灾，不无赈恤，或修理堤岸城垣之小费，该地方大小官员有愿出己赀捐助效力者，何必具题？即欲报闻，亦止可另行折奏，著该部行文直省督抚，凡遇有公事奏请捐助俸工之处，永行停止。”[18]

但捐俸不仅仅是官员、吏役的俸工问题。捐俸不得已之情状，诚如年羹尧所言：“陕省正印官以上向来将俸工银两捐解司库以充公用，遇有公事则督抚与布政司会商支给……私派既禁，一遇地方公事，是以不得不动用俸工。”[19]年羹尧道出了问题的核心：即地方公费的来源问题。弥补地方公费不足之手段有多种，如加耗、私派、挪用正项钱粮等等，但以上皆法之所禁，实际至康熙末只有扣捐薪俸“名正言顺”。例如广东每年实有“应办之公务”，如办解紫榆、花梨、锡斤、白蜡、广胶，办解陈香、广锅、京铜，贴补走递京报、部文、塘兵及提塘工食银，修理战船军器火药，正九两月炮台演放火药，文武两闱乡试费用等等。这些费用不得已“自知县以上俸银及别役工食仍行捐解司库，每年约有俸工银二万五六千两，以为办理通省公务之用，以公完公，庶于公事不误，又不累及百姓，似属两全”。广东官员还特别说明捐俸为“万不得已”之举，是为“两全之法”[20]。

可以说如找不到切实的解决地方公费的财源，又不行私派，捐助不可避免。事实证明了此点。在雍正帝下达捐助禁令后，官员依然我行我素，甚至与雍正帝讨价还价。

例如，甘肃因各项费用皆以甘属文武各官俸工捐补，需要二十年方得补完。虽有永禁捐俸之谕，雍正三年巡抚石文焯仍认为“甘属从前悬项累累，议以俸工捐补在先，势难停止”。视此，雍正帝只得说“俸工万万不可捐，至武弁更令人可骇，地方上若可有设法，赔补另寻计策，若无法可设，只得将此亏空那移之人参奏，治之以罚，方使得。”[21]石文焯却固执己见，强调说“若地方有可设法之处，亦必不将武官之俸一例捐七留三，此亦万不得已之计。”雍正帝气极却又无奈，骂道：“无耻之极！难为你下笔书此一折。”[22]

应该说禁令的颁布可以消除捐俸中的种种不法行径，但同时也是对官员应得薪俸的承认与尊重，免得官吏枵腹从事，必大有利于吏治。但更重要的问题在于对地方财政来说，捐俸的停止使得地方上俸工这一合法的公费来源亦宣告中止。康熙以来捐助俸工之势，是不合理的地方财政内在驱动所致。上述例子说明了只有禁令无济于事，若不根治地方财政存在的卮漏，即地方经费严重不足的局面，禁捐如同捐助俸工一样只能是饮鸩止渴、剜肉补疮，无补于事。

所幸的是在禁捐的同时，雍正帝也在积极探求解决地方公费的具体方案。

雍正帝在湖广总督杨宗仁元年三月奏折中有如下批语：“再捐助一事，朕甚不悦，如当用者即动用正项钱粮，如地方私有料理之小事，何必奏闻？如有不肖督抚虚应捐助一万之名，而加倍取之于百姓两三万不止，拖欠钱粮、亏空仓库，合盘算来，所捐仍出于朝廷，如此等有害无益之举，尔可极力为朕改革。”[23]杨宗仁积极谋求治新之道，五月十五日他上奏：一是雍正元年起全面恢复俸工的给发；二是筹措地方公费，“今通长核算，但令州县于所得加一耗羡内节省二分解交藩库，以充豫塘报资、甲兵养赡并钦差过往必不可省之公费，此外丝毫不许派捐。”杨宗仁的建议，雍正帝极为欣赏：“地方捐助一事朕所痛恨，自即位以来，屡屡有上谕为此谆谆告诫，尔此奏甚合朕怀，是当之极。”雍正帝掩不住心中之兴奋，朱笔一挥：“好，好，好，好，好，好。”[24]

这可以说是雍正帝第一次看到两全其美之举，既禁捐俸工又使地方公费得以解决的方案，杨宗仁所采用的是公提耗羡法，说明了耗羡归公是一条可行之路。

（三）部费之禁

所谓部费，是指外省各官遇有题升、调

补、议叙、议处、报销各项并刑名案件等向部中书吏贿嘱所需的银两。因朝廷有奏销等严厉的规定，故各书吏吹毛求疵、借口拖延、随意驳回，官员不得已只得交部费加以弥缝。

部费绝不可能出自督抚等人，“督抚提镇布按两司，看属员之大小俱有一定之科派，每年凑解部费，积习已久”；“此项银两虽出于属下，而究其实，则文官未免不设法取于里下百姓，武官则科派队伍兵丁”。而各官又从中渔利：“文武大员藉部费之名，其中有益于己者亦为不少，又兼各衙经承以及跑京送部费之家人，不无以少报多之羡余，有此层层剥削……凡事不讲部费，事不能完结。”[25]部费的来源，多直接摊征于火耗之中：“部费陋规由来已久，人共知闻，大约部员取之于缺主，缺主取之于督抚藩司，督抚藩司取之于州县，州县取之于火耗。”[26]

对部费陋规，雍正帝有着清醒的认识，决心一改乃父宽纵之势。雍正元年正月谕内阁：“各省奏销钱粮，除地方正项及军需外，其余奏销项内，积弊甚大，若无部费，虽册档分明，亦以本内数字互异，或因银数几两不符，往来驳诘。一有部费，即縻费钱粮百万，亦准奏销，或将无关紧要之处驳回，以存驳诘之名，掩饰耳目。咨覆到日，旋即议准，内外通同欺盗虚冒。此等情弊，尽在皇考睿照之中。圣恩宽大，未行深究。朕今不得不加整理。”[27]为此特别成立会考府衙门，核销一应钱粮奏销事务。

无疑，部费具有非法的一面，但也应看到它渐为成例，在一定意义上与饭食银同义，成为地方向中央官员的补贴，且数目日益固定。例如，浙省“岁解部费约有二万余两，皆当取之火耗悉力完办”[28]，而浙江按察使的刑名部费，四季共银四千五百三十七两二钱零，“原以供刑部书办纸笔饭食之需”[29]。

部费不仅成为京官的收入，同时地方官借缴纳之机也从中获利，构成了地方官的收入来源之一。作为驿盐道的李卫，就上报其驿递陋规的收入一部分来自部费：“每年四季有驿盐道扣存部费银二千两，闻造册与上京盘缴并提塘杂费止用四百两，尚存一千六百两，系臣衙门陋规。”[30]而安徽按察使的刑名部费羡余有三千三百两[31]。

由此可以看到，部费实际是陋规体制的一个部分。雍正帝所改革的是其弊病，但禁令之下，也就截断了京中官吏及地方官的部分收入来源。

节礼的禁止从逻辑上讲意味着陋规的体制中最重要的中间环节的中止，而禁捐使得官吏再一次回到了俸工这一法定收入之上，这两者可以说是矛盾的，禁捐是对官吏俸工的尊重，而节礼之禁却又是对官吏实际收入的损害；但两者又是统一的，就是除却陋规收入回到法定收入上来，表面上看是解决了官员的收入问题，但诚如上面所说，禁捐势必要求地方公费有新的解决方案。同时，雍正帝继位之初，对部费的禁革，在一定意义上也是对陋规体制中京官等收入的一个否定。总之，雍正帝最初的改革，虽然只是一个起点，但它已经否定了旧有的陋规体制。

二、地方上弥补亏空的实践推动耗羡归公的形成

对于现行的财政制度，比如因军需使得地方存留过少，特别是由此造成的亏空，康熙帝是十分明白的：“朕听政日久，历事甚多，于各州县亏空之根源知之最悉。从前各省钱粮除地丁正项外，杂项不解京者甚多。自三逆变乱以后，军需浩繁，遂将一切存留款项尽数解部，其留地方者惟俸工等项必不可少之经费，又经数次裁减，为数甚少，此外则一丝一粒无不陆续解京，虽有尾欠，部中亦必令起解。州县有司无纤毫余剩可以动支，因而有挪移正项之事，此乃亏空之大根源也。”[32]

康熙帝的确抓住了问题的本质，并希图通过增加地方存留来改善地方财政。康熙五十六年五月，康熙帝对大学士马齐等曰：“现今库银积聚甚多。从前各省俱有存留银钱粮，有此项钱粮，公事费用，于地方百姓大有裨益。不知何年入于应解钱粮项下解交矣。今各省地方存留钱粮数目若干，着查明具奏。”[33]六月，马齐等将户部查各省存留钱粮折子呈览，康熙帝问曰：“此所查何如?”马齐曰：“户部所查不

明，前次已驳回。今看来尚未明白，官俸及衙役工食等项，每年存留地方，理宜另行开造。此外，将存留钱粮混入起解钱粮，是何项款，并未明白分析。”康熙帝令再查具奏[34]。但此事再未见到下文。

地方官员也在寻找解决之道，不断有人提出将火耗合法化。康熙四十年二月，彭鹏为解决广西私派问题，上疏请求“于征粮之内，明加收一火耗，一切陋规概行停止”。此疏交部议，结果“加派严行禁止，明收火耗不准行”[35]。第二年，山西平阳府知府马思赞疏请以天下钱粮加一火耗作为正供，康熙帝就此事征询曾经做过知县、现为科道的官员。工科给事中、江苏青浦县人王原曾经作过贵州铜仁县及广东茂名县知县，奏其不可。康熙帝同意王原的意见，此事遂告寝[36]。

随着重耗害民日益严重，康熙五十七年二月，江西巡抚白潢“请定火耗数目，揭示州县，明白晓谕州县，于定数之外多取者，即行参奏”。但只到此时，康熙帝依然固守其思想：“若将火耗明定额数，人无忌惮，愈至滥取。伊等所奏着发还。”[37]

从上述材料可知至五十七年时康熙帝依然不许将火耗公开征收。但时势却在不数年内将火耗推向了现实的前台。直接导致火耗归公的原因在于弥补康熙中后期日益严重的亏空。有资料显示：自康熙十八年至五十三年各直省止亏空银八百余万两，米谷一百五十万石；自五十四年至六十一年二月，各直省乃亏空银九百一十三万两，米谷二百四十二万余石[38]。

亏空弥补之方，在当时的情况之下，合法之道不外乎捐俸一途。例如康熙帝南巡造成江南五十余万两的亏空，除官员应赔十六万两外，其余就令各官将俸工抵补[39]。但亏空的日益扩大，薪俸之捐扣亦有他用，因此，官员不得不寻求其它的途径，许多人已瞩目于耗羡。

噶礼是康熙朝贪官的代表人物，但为赢得康熙帝的欢心，亦大力弥补亏空。其所用之法，就是以火耗弥补亏空，通省钱粮，每两索火耗银二钱，分补大同、临汾等处亏空。当然噶礼亦不忘贪婪入已，共得银四十余万两[40]。

康熙五十八年正月，康熙帝命各省督抚将现在亏空数目查明系何项亏空，作何补完具题，然后再行定议。四月二十四日，山东巡抚李树德回奏了山东的亏空情况，提出了以征耗羡弥补亏空的方案：“令州县各官于所得加一钱三分耗羡内捐出一分三厘解司存贮，每年约有银四万三千余两，即以此弥补各案之亏空与历年之流抵，不过三年半悉皆完结而全无亏空矣。”对此，康熙帝朱批云“具题”[41]。实际已经认为这是一可行的方案，欲其公开。但此议遭到朝中大臣的反对，没有结果[42]。

康熙六十年八月初一日川陕总督年羹尧奏报陕西亏空情由，议及赔补之法：“愚以为当择其亏空数少或居官谨饬或才能可用不得已而亏空者，姑且从宽，限于一二年内将其本任应得耗羡委道府监收补项，仍不许加耗累民。若居官败检、不惜民瘼、亏空最多、任意侵蚀者，立行题参，严加追比。”康熙帝在带点的字句用朱笔画圈（着重号为笔者所加）。并于折末批一“妥”字[43]。朱圈及这一个“妥”字意味着康熙帝经过深思熟虑后授权年羹尧以所奏行事，同意了用火耗来弥补亏空，此举得到了最高统治者的同意，已经具有合法性。

耗羡归公的政策似乎已呼之欲出，但康熙帝终究未能向前迈进。康熙六十一年八月初五日，陕西巡抚噶什图在与年羹尧及布政使商议之后，上折奏请用通省火耗弥补亏空，可以看作是年羹尧前奏的扩大。对此康熙帝表现出强烈的不满：“自古以来，惟禁止火耗而已，不可开，奈何地方官稍征一二分，朕如何办？尔为人之亏欠而密奏，故朕拟批索取，照依之。此断非可行之事……尔等二巡抚昏愦受骗，布政使胆大，理应斩之。”[44]

康熙帝就此事多次公开晓谕众臣：“此事大有关系，断不可行。定例私派之罪甚重，火耗一项，特以州县官用度不敷，故于正项之外，量加些微，原是私事……彼虽密奏，朕若批发，竟视为奏准之事。加派之名，朕岂受乎？”[45]“民间火耗只可议减，岂可加增？朕在位六十一年，从未加征民间火耗，今安可照伊等所题加征乎？”[46]

康熙帝故去，将亏空的烂摊子也留给了雍正帝。亏空问题成为朝野议论的中心问题。有请严大吏之勒索以绝亏空之源者，有钱粮之亏空宜覆实者，有认为杜绝亏空之源在于慎选督

抚、裁抑家口、崇尚节俭者，亦有亏空源于捐纳之说者，等等。京中科道御史的上奏不无道理，但多属务虚之议。与科道言官相比，地方官从弥补的事实出发，更实际可行。

康熙末年弥补亏空的可行办法，除俸工外也就只有耗羡了。诚如河南巡抚石文焯所议“舍此二者之外，别无良法”[47]。至雍正元年九月特颁谕旨严禁捐俸，以俸工弥补亏空已无可能，“从前弥补亏空皆指称俸工银两，及朕有旨不许捐输俸工，则皆称以耗羡抵补”[48]。

雍正元年三月初四日，署理河南巡抚嵇曾筠上折议及河南亏空州县弥补之法：“其无亏空者，节礼仍贮藩库以充公用；如有亏空者，臣即屏绝规礼。仍查钱粮耗羡酌留十分之三给令养廉，所有余耗俱随正项，每月委员拆解藩库以补欠项，少二千两以上者约一年可补，四千两以上者二年可补，总为数不等，三年之内可冀补足。”[49]这是所见雍正朝最早提出耗羡归公用于养廉以及弥补亏空的奏折。

六月二十五日直隶巡抚李维钧在奏折中提到“直省耗羡较他省原轻，今令照旧征收，道府州县量留养廉，而以其余弥补已往之亏空”[50]。七月初十日山东巡抚黄炳奏请火耗归公，“除每年留给通省各官养廉外，余剩若干尽数补项，即以其本来应得之规，以补原额虚悬之项，不损官、不累民，如此三年内庶几渐次弥补矣”[51]。

嵇曾筠的奏折留中，而李维钧、黄炳有关耗羡的内容，雍正帝未有批谕。一切都说明雍正帝在思考这一办法。雍正元年八月二十七日，河南巡抚石文焯上奏说：“凡有亏空之州县应限二年内将所有羡余积累补苴，不许额外苛派。”石文焯此议雍正帝认为“甚好”。同时雍正帝亦指明：“不可难为新任无辜之属员，必将所进之羡余要你深知洞悉，留多少为养廉，用多少以补苴，好言劝导，情理皆通，方与地方百姓有益。”这表现出雍正帝对养廉与弥补亏空数目划分上的关注。雍正帝只是担心“若图稳之好听，将无缘无故新任属员又不指以取路，又不管其养资，但泛言不许扰害地方百姓，恐众属员未必诚服”。在雍正帝看来：“如果此奏可行，一点不至为难，则妙不可言矣。”

这是雍正帝承认了用耗羡等弥补亏空的可行性。但就石文焯的奏折而言，其范围在有亏空之州县，若以全省各州县的耗羡来弥补通省亏空，石文焯指出其不合理之处：“若以通省耗羡抵补，则谨饬自守并无亏空者，是以所得反为他人抵补，而奢侈妄费、恣意亏空者皆赖他人代赔，益致肆于顾忌，似非情理之平。”石文焯在权衡得失，最后建议以各州县节礼来弥补亏空，其数目府州县旧规有上中下之分别，每年约有四万余两。之所以如此，在石文焯看来，节礼“原系出于耗羡之内，既非苛派于民，又非始自今日”，其效果“不过二年，则已参未完之案，便可如数补完”。

雍正帝似乎有些迟疑：“此事朕谕不得，朕为天子岂可令督抚收受节礼”；但他又认为：“如果将节礼以补亏空，即属员百姓亦未必不心服，此则在你相机权衡为之，非朕谕尔之事也。”[52]可以说直到此时，雍正帝与石文焯等对耗羡归公都摇摆不定。

是山西巡抚诺岷所上的奏折最终打动了雍正帝，使雍正帝摆脱了动摇，坚定了信念。山西是钱粮大省，其亏空极为严重，各府州县亏空积欠达四百五十万两有奇[53]。

康熙六十年，德音出任山西巡抚，面对亏欠等困境，别无他法，亦只能加征火耗以弥补，“晋省于康熙六十一年间原任抚臣德音任内，即有提举耗羡以为公用之举。”[54]但他与噶礼并无二致，“借弥补亏空之名，提火耗以肥私橐”[55]。

雍正元年四月，德音以匿灾不报又不停征，部议革职，内阁学士诺岷遂被任命为山西巡抚。诺岷于五月十二日到任后积极揭参亏空，更换不法官员，荐补得力清廉之人，题参追赔。但他并未否定德音等的公提火耗的作法，而是将它向前大大推进了一步。经过半年考察，于雍正元年十一月初二日上折详论晋省耗羡归公[56]。要点如下：

1、减火耗、定火耗率、将火耗公提司库。诺岷将山西加三、加四以至更多的火耗根据各州县情况降至不足加一到加二之间。征收钱粮之际，每州县将藩司封条加之于钱粮柜，令百姓自投，布政使遣员会同该州县官员公同监视开柜，而后将钱粮即送布政司库，如此则钱粮

不致落入州县手中[57]。诺岷估计，全省应征正项钱粮二百八十余万两，约计火耗银五十万两。

2、用火耗银弥补无着亏空。诺岷议每年将所得火耗提二十万两入库，“以为亏空之员确尽家产实无可追之时，赔垫之用。”

3、筹措公费。每年修理城垣衙署并修筑汾河堤岸、义学束修、杀虎口马匹料草并倒毙马匹、各衙门心红纸张、当办工食、布政司搬银工价、提塘报资等项共需银六万四千余两。

4、增设官员养廉。州县官等若能足量用度，可以赡养家口、恪守官箴。对此诺岷制定了详尽的养廉标准。

雍正帝对此极为赞许：“山西通省亏空、诸务废弛，今诺敏到任方半年料理清楚，钱粮分厘皆有著落，实可谓称天下抚臣中之第一者也。”[58]“钱粮分厘皆有著落”，此是诺岷与此前奏请耗羡归公者最显著的不同之处，以后苏州布政使张坦麟阐述耗羡归公之道理：“窃谓一省之公务，当合一省之财赋，计之一岁之营办，当合一岁之经费。计之此，其道当自经理耗羡始，耗羡一清，不惟应办之公务不劳余力，而从前之无着之亏空亦有不必别为议抵者。”雍正帝在朱批中就说：“此法甚善，出自诺岷创始。”[59]

可以看出其耗羡归公的出发点是为了弥补亏空，特别是无着亏空。为弥补亏空，雍正帝制定出革职赔补，甚至籍没家资等种种严厉措施。但亏空情形复杂，有的辗转相沿十数年或数十年，官员更迭，且多有亡故，以致无法究查，遂成无着亏空。火耗归公后一部分用以抵补此种亏空，诺岷以此将有着、无着亏空区别开来，分别对待，而晋省无着亏空有九十万两[60]。这就一改上述石文焯所担心的不平之情，实为善法。

用火耗弥补亏空，就连后世广为流传、敢于在火耗归公之上与雍正帝廷争的沈近思也是积极赞成的。雍正二年初沈近思充任山东乡试正考官，在他向雍正帝的奏折中就山东亏空阐述一己之见说，对于奉旨公捐所造成的亏空，应予以豁免，对于侵挪之亏空令本人追还，对于前任所遗代任之项与通省事件公用之项，“官员断未有以己财补项，不过取之于耗羡，仍是地方之物，况肯受亏空之人必不能有操守而善节省，欠留于任，不特前亏无补，必致后亏复生，徒使百姓受重耗之害”。沈近思建议：“不若令其解任，另选贤能之员，开明亏空数目，将加一耗羡酌算，每年应补若干，限年补清报部，酌量议叙，如于加一之外，再加火耗者，即以贪污论处。”[61]

当然，诺岷的耗羡归公之法感动雍正帝的绝不仅仅限于弥补亏空这一点。还有就是养廉银。诺岷到任在即，雍正元年五月初八日年羹尧曾写信给他，说：“欲清钱粮先查亏空，欲补亏空先绝交际……上下不要钱而亏空完补有日，吏治民生焕然一新。”如何做到“实实不要钱”[62]？诺岷的前任德音，实际上也已设养廉银，当时的标准是州县每年三百两，巡抚四万两，藩臬各二万两[63]。不论数目所定是否合适，与官员无俸相比，无疑是巨大的进步。吏部右侍郎史贻直更是直接提出了“奖廉莫先于养廉”[64]的主张。而上述嵇曾筠、黄炳等上奏以归公耗羡弥补亏空的同时也都有设养廉银想法，只是他们还未将养廉落到实处。以上一切表明，设养廉是大势所趋。

当诺岷指明赏给各员养廉，“均得养家之银，又可杜绝礼物之耗费而安分守己。若非极不肖者，必不会冒死而动私派于费挪移钱粮之心”。对此雍正帝朱批云：“除对尔赞许嘉睨外，别无降旨。”[65]这表明雍正帝对养廉极为认同。

第三点，如同杨宗仁的办法一样，由归公耗羡设立地方公费银解决了捐俸被明令禁止后地方公费的筹措问题。

最后整个耗羡归公是以降低实际对百姓征耗为前提的，也是对百姓负担的减轻。

总之，诺岷耗羡归公之举与噶礼借耗羡归公肥己实有天壤之别，他是将众人耗羡归公诸说落到实处，他倡导的火耗归公是一个整体：降低火耗的征收分数，这极大减轻了农民的负担；征收的耗银是一笔不小的数目，用之弥补亏空，解决了最迫切的财政问题；养廉之设，使各级官员得到了高于正俸数十倍甚至上百倍的薪金，经济收入的大幅度提高，为官员官方自律提供了物质保证；而地方公费的设置，使得地方财政宽裕，保证了地方经济的正常运作

与发展。可以说，耗羡归公是一项综合的地方财经改革措施。

诺岷耗羡归公的奏折对雍正帝产生了深远的影响，我们可以从雍正帝对诺岷个人的态度窥得一二。当诺岷上奏将五十万两耗羡派用诸项后所剩银三万一千余两赏赐自己作养廉时，雍正帝朱批云：“不但全给尔，做为巡抚，这些何以够用？应当领银用以劝奖。”[66]从中不难体会雍正帝的喜悦之情。

继诺岷之后，雍正二年初，河南巡抚石文焯也提出耗羡归公实施办法：所有耗羡各州县通盘合算约有一钱三分有零，统计全省额征地丁银三百零六万余两，约耗羡银四十万有零，总计一年各官养廉公用等项共约需银二十四五万，每年约可余耗羡银十五六万两解司库以为弥补亏空、抵还借帑等项。对石文焯的作法，雍正帝一方面认为：“妙不可言。”[67]另一方面又指出：“你此数奏皆法诺岷之料理……还要如他一样，实在行，方能一样。”[68]这也说明了雍正帝对诺岷耗羡归公方案的完全认可。

三、耗羡归公的正式出台

地方督抚的实践推动了全面的耗羡归公制度的形成。诺岷上折是在元年十一月初，河南上奏全面耗羡归公是在雍正二年三月。至此地方督抚的全面、合理的方案已经全盘托出，耗羡归公改革似乎只等雍正帝一声令下即可正式出台。但事情却不是如此简单。

早在元年就有人对以火耗弥补亏空议给养廉的作法持不同的看法。四月十九日给事中崔致远就奏报说：“今闻山东、山西、陕西填补之法，不论有无亏空之州县，所有钱粮火耗或加一、加二、加三以上不等，尽收尽解，不知何县火耗填何县亏空，不知若干火耗填若干亏空，亦不知起于何时止于何日，州县等官量给盘费既不足以养廉，于是另行搜括，剥肤洗髓，无所不至。”[69]对此雍正帝并未有所批谕。

雍正二年御史刘灿上折反对山西等省的耗羡归公。刘灿说，皇上新即位，严禁耗羡。百姓闻之，莫不欣然愿望，谓火耗自此轻矣。不想外省督抚却自定加二。“初行时，州县犹知畏惧，不过加二四五而止。近日臣细行察访，除河南、陕西察访未确外，其北直、山东、山西竟皆加三以上，并无加三以下者矣”。认为这是“贪吏阴取民财，而乃以取之名归于皇上”。刘灿最后“请饬行巡抚，今年春夏两季火耗不可于别项动用，即将各省无著亏空，无论多寡，总以此尽行抵销讫，其有著落者，于各官名下追补。如不能完补者，即按其多寡，正其罪而销其案，不能使累及百姓，而于火耗仍严行禁止。宁捐己才，不忍困民之力，如此则葛藤既斩，贪吏不得借端巧取。官方肃而民生安。我皇上爱养斯民之意庶几可慰矣”[70]。

山西布政使高成龄在邸报上见到内阁发出的这一条奏，遂于雍正二年六月初八日上折逐条批驳，为诺岷辩解，并进一步阐述耗羡归公的必要性及种种益处[71]。

在接到高成龄的奏折后，雍正帝于六月十四日特别发布上谕：“此事著总理事务王大臣九卿詹事科道平心静气秉公持正会议，少有一毫挟私尚气、阻挠不公者，国法具在，断不宽宥！各出己见，明白速议具奏，如不能画一，不妨两议三议皆可。”[72]

七月初六日，总理事务王大臣九卿等将议覆上呈。众臣意见可归结为四点：一是各属火耗请将分数酌定。二是提解火耗将州县应得之项，听其如数扣存。三是提出巡抚诺岷清勤敏干，布政使高成龄操守亦优，应令二人尽心商确，先于山西一省照所奏试行。四是认为提解火耗非经常可久之道。这四条实际上是对提解火耗的消极抵制。雍正帝以为众臣所议“所见浅小”，逐条批驳。对于在山西试行的看法，雍正帝斥言之：“此言尤非也。天下事惟有可行与不可行两端耳。如以为可行，则可通行于天下，如以为不可行则亦不当试之于山西。譬如治病漫以医药试之，鲜有能愈者。今以山西为试行之省朕不忍也，且天下抚藩岂尽不如诺岷、高成龄，而谓二人独能行乎？”雍正帝欲在全国推行耗羡归公之意跃然纸上。

雍正帝在上谕中阐述了他对提解火耗总的看法：“州县火耗原非应有之项，因通省公费及各官养廉有不得不取给于此者，然可以公言也，朕非不愿天下州县丝毫不取于民，乃其势有所不能，且历来火耗，皆在州县，而加派横征，侵蚀国帑，亏空之数不下数百余万。原其

所由，州县征收火耗，分送上司，各上司日用之资，皆取给于州县，以致耗羡之外，种种馈送，名色繁多，故州县有所借口而肆其贪婪，上司有所瞻徇而不肯参奏，此从来之积弊，所当剔除者也。与其州县存火耗以养上司，何如上司拨火耗以养州县?”

尽管雍正帝态度强硬，但仍有沈近思等人的反对。雍正帝也感觉到耗羡归公实施的复杂性。雍正帝最后对众臣言：“尔等所奏与朕意不合，若令再议，尔等必遵朕谕议覆准行，朕亦不能保其将来无弊也。各省能行者听其举行，不行者亦不必勉强。”[73]

耗羡归公就这样终于出台了。

在耗羡归公形成上雍正帝究竟起到了何等的作用？清人在叙述山西耗羡归公时说过：“晋省耗羡向无定额，多寡不能画一，至雍正元年钦奉上谕令将耗羡作何裁减，经前抚诺[岷]遵旨裁减，每两仅准加耗羡银一钱二三分不等。”[74]

还有一点，最初上奏耗羡归公者几乎都是雍正帝所提拔委以重用之人。除诺岷外，杨宗仁康熙六十一年十一月由广东巡抚升任湖广总督，黄炳于康熙六十一年十二月由山东按察使擢升至巡抚，雍正元年二月嵇曾筠由左佥都御史署理河南巡抚事务等等。是否有可能在耗羡归公问题上雍正帝对他们有所指示呢？如年羹尧对诺岷所说：“陛辞之日自必圣训周详。”[75]《雍正起居注册》只载雍正元年五月初一日“赐山西巡抚诺岷鞍马一匹”而已[76]，至于有无叮咛、作何嘱托已无从得知。对这一问题可以细挖材料，但前面描述的事实经过已经明白地说明了雍正帝只是一个因素而已，当然是很重要的因素。不用对这一问题再费太多的笔墨。

清初以来旧的财政体制客观上造成的种种危害与矛盾需要解决，雍正帝上台后的种种严厉的举措使得必须有新的办法出台，而地方的实践终于推出了耗羡归公。耗羡归公的出台既合乎历史的发展顺序，也合乎逻辑的发展顺序。但这并非是历史的唯一可能答案，也就是说这不是历史的必然，是否可以如同康熙帝所想，扩大地方的留存来解决问题，抑或增加田赋等办法？就是实施了耗羡归公，是否可以对全国官员包括京官都给予养廉银呢？还须注意的是康熙帝、乃至雍正帝所遇到的强有力的反对意见，甚至包括康熙帝个人，这又意味着什么？上文雍正帝态度的改变已经说明了此不是一个简单的问题。事实也证明了作为政策的耗羡归公，即使成为制度亦不能使得历史问题一劳永逸地得以解决。“法无至善”，到达了一定时期又必然需要新的补救的措施、政策乃至制度，但这不是说新的政策、制度就一定能够形成与出台，换言之就是有制度创新。而其中最高决策者与地方官员是两个极重要的因素。本文所考察的耗羡归公的形成与出台，是这方面较为成功的例证。

---

①见《清代耗羡归公起始考》，载《清史研究》1999年第1期；《耗羡归公的制度化进程》，载《清史研究》2000年第4期。

②蒋良骐《东华录》卷4。中华书局1980年版。

③《清圣祖实录》卷239，康熙四十八年九月乙未。

④《清世宗实录》卷3，雍正元年正月辛未。

⑤《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第7册，739页。档案出版社1984年版。

⑥⑦⑧⑨⑩㉓㉔㉖㉚《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第1册，194、595、114、144、379、153、401、45、534页。江苏古籍出版社1989－1991年版。

⑪《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第2册，22—23页。

⑫⑳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册，563、137—138页。

⑬⑭⑮⑯⑰㊾㊿[51][52]㊼[62][64][69][75]《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第1册，401、114、546、810、913、136、569、646、890—893、893、359、796、254－255、375页。

⑱《清世宗实录》卷11，雍正元年九月丁亥。

⑲《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册，539页。

㉑《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册，611页。这时甘省还未实施耗羡归公。

㉒《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第6册，479页。

㉕㉙《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第4册，877页、73页。

㉗《清世宗实录》卷3，雍正元年正月甲午。

㉘《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册，519页。

㉛《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第7册，580页。

㉜《清圣祖实录》卷240，康熙四十八年十一月丙子。

㉝㉞《康熙起居注》第3册，2391、2400页。中华书

局 1984 年版。
㉟《清史列传》卷 10,《彭鹏》。
㊱王昶《春融堂集》卷 64,《王原传》。
㊲《康熙起居注》第 3 册，2492 页。
㊳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 31 册，808 页。
㊴《清圣祖实录》卷 243，康熙四十九年十月戊子。
㊵《清史列传》卷 12,《噶礼》。
㊶《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第 8 册，453 - 456 页。
㊷可参见《清圣祖实录》卷 288，康熙五十九年七月庚午。
㊸《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第 8 册，837 页。
㊹《康熙朝满文朱批奏折全译》1510 页。中国社会科学出版社 1996 版。
㊺《清圣祖实录》卷 299，康熙六十一年九月戊子。
㊻《清圣祖实录》卷 299，康熙六十一年九月甲午。
㊽《清世宗实录》卷 47，雍正四年八月辛酉。
㊿《雍正朝满文朱批奏折全译》(上) 166 页。黄山书社 1998 年版。
54《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 12 册，3 页。
55《清世宗实录》卷 68，雍正六年四月壬寅。
56详见《雍正朝满文朱批奏折全译》(上) 468 - 470 页。
57 60 63 65《雍正朝满文朱批奏折全译》(上) 351、1059、469、469 页。
58 67 68《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，306、527、658 页。
59《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 10 册，902 页。
61《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 32 册，68 页。
66《雍正朝满文朱批奏折全译》(上) 469 页。具体银数为三万一千七百九十三两，见《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 24 册，806 页。这是清代法定养廉银的最高数额。
70 (光绪)《盂县志》卷十九“艺文录·奏疏”,《奏减直隶山东［山］西火耗疏》。笔者曾查阅中国第一历史档案馆有关材料，但未查到刘灿具体的上疏时间。需要说明的是，冯尔康依据《雍正朝起居注》最早注意到了山西籍御史刘灿上疏反对改革一事。见《雍正传》第 149 页，人民出版社 1985 年版。笔者据此及雍正帝在二年六月初八日高成龄奏折上的朱批“刘灿仍着入议”耗羡归公一事，确定参奏者就是刘灿，并找到了原奏疏。
71《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 3 册，143 - 145 页。高成龄此折已收录在《雍正朱批谕旨》及《清经世文编》，《清世宗实录》也节录此折，学者多有引用，在此不细说。诺岷于雍正二年七月初七日才上折，说是看到了刘灿的参本底稿，“甚为气愤。火耗者乃素行之事，并未增至三分，伊蓄意指称扰民，鼓惑民心，殊属无理。臣身为一省之臣，岂能与刘赞(笔者按：应为刘灿) 之辈论争?” [《雍正朝满文朱批奏折全译》(上) 858 页。]
72《清世宗实录》卷 21，雍正二年六月乙酉。
73《清世宗实录》卷 22，雍正二年七月丁未。
74 (乾隆)《晋政辑要》卷 5,《耗羡章程》。
76《雍正朝起居注册》第 1 册 13 页。中华书局 1993 年版。